

EL PODER JUDICIAL EN ECUADOR, 1979-2021: CONTRIBUCIÓN CRÍTICA A LOS DEBATES SOBRE JUSTICIA, INDEPENDENCIA Y DEMOCRACIA

Miguel Herrera, PhD.*

Resumen:

El funcionamiento del poder judicial ecuatoriano desde 1979 ha generado diversos comentarios en el medio académico señalando su falta continua de independencia. A pesar de numerosas reformas a su diseño institucional, la justicia en Ecuador ha sido caracterizada por una subordinación permanente a la política, misma que ha servido como indicador recurrente de una deficiencia democrática. Sin embargo, más allá de las lecturas señalando su politización, menos atención ha sido orientada hacia las transformaciones que ha vivido la justicia y los mecanismos concretos de cambio institucional. Con el fin de explorar esta idea, el artículo pasa en revista los principales cambios sufridos por el poder judicial ecuatoriano desde 1979 hasta el 2021. Se propone una hipótesis de transformación, la cual se resume en el abandono de un modo establecido de regulación judicial, basado en la intervención directa y formal de los partidos políticos, hacia un modo

Doctor en ciencia política, profesor invitado en Flacso-Ecuador y miembro asociado del Centre européen de sociologie et de science politique (Paris). (herrerarios.miguel@gmail.com)

Palabras clave:

justicia; cortes; Ecuador; democracia; reformas.

de regulación estatizado bajo el gobierno de Rafael Correa. De esta manera, se omite la pregunta sobre la existencia o no de vínculos entre justicia y política, enfatizando la idea de una recomposición de estos mismos vínculos durante cuarenta años de democracia.

Introducción

El retorno a la democracia en Ecuador habría traído consecuencias paradójicas para su sistema judicial. En lugar de crear mejores condiciones para su funcionamiento independiente, el restablecimiento del orden constitucional y de instancias representativas trajo consigo intervenciones políticas frecuentes en los tribunales, señalando un constante déficit democrático. Tal conclusión es compartida entre especialistas en la materia. En el 2014, tras treinta y cinco años de democracia, el politólogo Santiago Basabe presenta un balance, cuando menos, sombrío del poder judicial (Basabe & Llanos, 2014). En Ecuador, contrariamente a otros países de la región, la existencia histórica de un poder político fragmentado y la ausencia de presidentes “fuertes” no significaron mejores condiciones para una justicia independiente, siendo la legislatura “el actor determinante en la manipulación de los jueces supremos” (Basabe & Llanos, 2014, 18). La llegada de un

presidente “fuerte” representada por la figura de Rafael Correa (2007-2017) no habría significado mejores condiciones para la justicia, produciendo solamente – según el autor – el reemplazo de los actores que la controlan. La conclusión inevitable plantea que la injerencia política en las cortes revela una “ausencia de instituciones políticas”, característica de la democracia en el país (Basabe & Llanos, 2014, 44).

La lectura de una democracia deficiente, a partir de la constatación de un sistema judicial politizado, se encuentra bien documentada en la literatura académica. Así, estudios sobre instituciones políticas (Basabe et al., 2010; Freidenberg & Pachano, 2016; Verdesoto, 2014) o judiciales en Ecuador (Basabe & Polga-Hecimovich, 2012; Grijalva, 2010, 2011; Guerrero, 2015; Pásara, 2014) han señalado repetidamente la falta de independencia de las cortes, “arrastradas por la polarización de la pugna [de poderes]” (Burbano & Rowland,

2003, 164) y por una “clase política [que] históricamente ha impedido que los jueces [...] se constituyan en nuevos actores políticos, realmente independientes” (Grijalva, 2012, 175). En consecuencia, las experiencias fallidas de independencia judicial han servido de indicadores – entre otros – a distintos autores para calificar la democracia ecuatoriana como “no consolidada” (Castro-Montero & Van Dijck, 2017), “inacabada” (Fontaine & Fuentes, 2020) o “inconclusa” (Basabe et al., 2010).

Sin negar la evidencia histórica de las múltiples intervenciones políticas en el poder judicial, las lecturas enfocadas en evaluaciones de la democracia presentan dos dificultades al momento de estudiar la justicia. Por un lado, la imagen de una politización permanente complica la observación de dinámicas de cambio en diferentes momentos de reforma bajo la idea que nuevos diseños judiciales “ha[n] cambiado todo..., para que todo continúe igual” (Basabe & Llanos, 2014, 44). Esta imagen de relativa inmovilidad restringe a su dimensión política la larga historia de reformas institucionales que han transformado desde 1979 la

composición y las competencias de los tribunales del país, en particular su principal jurisdicción: la Corte Nacional de Justicia (previamente Corte Suprema hasta el 2008).

Por otro lado, discusiones en torno a la calidad de la democracia traen el riesgo de “confundir las idealizaciones normativas por medio de las cuales son legitimadas las actividades de las instituciones del Estado, con los procedimientos concretos de funcionamiento de tales instituciones” (Briquet, 1998, 30). En consecuencia, visiones evaluadoras de la democracia basadas en referentes ideológicos, como la independencia judicial, asocian la legitimidad de las instituciones a su presunta adecuación con prescripciones normativas (Ávila, 2008), reduciendo a la anomalía la existencia de acuerdos o arreglos prácticos, mismos que ocupan un lugar central en el funcionamiento ordinario de los regímenes democráticos (Dobry, 2002).

En resumen, enfoques predominantes en la literatura académica han orientado la discusión sobre la justicia en Ecuador hacia la afirmación de una ausencia de independencia y

consecuente inconformidad con una visión ideal de democracia, significando “altos costos para [su] institucionalidad” (Pásara, 2014, vii). La mirada propuesta aquí busca demarcarse de lecturas disponibles reformulando la pregunta de estudio. En lugar de evaluar el grado de independencia judicial y arribar a una conclusión compartida de subordinación de los tribunales ante la política, se trata de explorar de qué manera han cambiado las reglas y los modos de regulación del poder judicial: cómo se han reconfigurado los vínculos que unen justicia y política en Ecuador a lo largo de cuarenta años de democracia. El cambio propuesto aquí se resume en el abandono progresivo de un modo de regulación establecido – centrado en el Congreso y la intervención *directa y formal* de los partidos políticos en las cortes –, hacia un modo de regulación estatizado en el cual el gobierno judicial se inscribe de diversas maneras en el aparato estatal. En esta dinámica de cambio, persisten modos de politización de la justicia que se recomponen a medida que actores reformadores promueven nuevas reglas y formas de organizar el poder judicial.

Con el fin de desarrollar esta argumentación, el artículo se apoya en el estudio cualitativo de las principales reformas al poder judicial ecuatoriano entre 1979 y 2021. Por este medio, se busca identificar procesos y mecanismos de cambio institucional que ilustren las transformaciones en su modo de gobierno desde el retorno a la democracia. Las principales fuentes de información son de orden documental, a saber, debates legislativos y una revisión sistemática de la prensa durante el periodo estudiado. Sobre la base de este material, se reconstituye la trayectoria del problema judicial, identificando los momentos en los cuales adquiere mayor visibilidad, así como las temáticas que lo estructuran: modernización, corrupción, independencia y politización. El artículo se apoya igualmente en entrevistas con antiguos miembros de la Corte y profesionales del derecho. Por medio de este material, se busca comprender cuáles son las diferentes representaciones que prevalecen con respecto al funcionamiento de la justicia y que, por consiguiente, han motivado iniciativas de reforma.

El artículo se organiza en dos partes. Primero, se pasa en revista a

algunas de las principales reformas que han modificado desde 1979 la organización y el funcionamiento del poder judicial ecuatoriano. En esta parte, se busca hacer una síntesis de las transformaciones que ha atravesado la justicia y su relación con la política. Segundo, se retoma la hipótesis de una recomposición en el modo de gobierno judicial. Se abre así el debate a distintas pistas analíticas sobre las cuales se sustenta esta hipótesis, al mismo tiempo que se busca eludir una formulación en términos de independencia.

Las transformaciones del poder judicial ecuatoriano, 1979-2021

En la actualidad, el poder judicial ecuatoriano presenta una arquitectura institucional significativamente distinta con respecto al inicio del periodo abordado. Hacia finales de los años 1970, la justicia en Ecuador se caracteriza por una estructura en gran medida tradicional, heredada de los inicios del periodo republicano en el siglo XIX. Este modo de gobierno judicial se apoya en dos elementos centrales que sufren cambios significativos a lo largo del periodo estudiado. El primero concierne a una imbricación formal entre

justicia y política, resultado de las competencias constitucionales del poder legislativo para nombrar y sancionar altos magistrados. El segundo corresponde a la concentración de funciones jurídicas y administrativas en las manos de la Corte Suprema de Justicia.

En lo que atañe al primero de estos elementos, las constituciones ecuatorianas, desde mediados del siglo XIX hasta finales de los años 1990, otorgan poderes considerables al Congreso por encima de la Corte Suprema, siendo el responsable de designar o remover sus integrantes. Bajo este esquema de gobierno judicial, el acceso a la Corte se organiza en torno a prácticas de padrinozgo, en las cuales los partidos políticos ocupan un papel central para llevar la nominación de un jurista a través de las diversas negociaciones en el legislativo. Como consecuencia, las designaciones de magistrados sirven de recurso en el marco de la lucha partidaria y los esfuerzos repetidos para afianzar posiciones dentro de un espacio político altamente fragmentado. La designación de un magistrado a la Corte – así como de otros altos dignatarios del Estado – se encuentra condicionada por el

peso relativo de cada partido al interior del Congreso y su capacidad de negociar acuerdos o alianzas partidarias.

Más allá de las designaciones, la autoridad del Congreso por encima de la Corte está presente igualmente en su capacidad de ejercer el control disciplinario de la institución. Los miembros del Congreso disponen de la potestad de evaluar y sancionar a los magistrados – al igual que otros altos dignatarios o miembros del gobierno – por medio de la figura del *juicio político*. A pesar de la relativa escasez de tales juicios en contra de magistrados, su existencia no deja de revelar la posición subordinada de la institución judicial frente a la política.

Además de la imbricación formal entre justicia y política, el segundo elemento característico del modelo de gobierno judicial es la concentración de funciones jurídicas y administrativas en manos de la Corte. Esta institución cumple, en efecto, el papel de órgano “rector” del poder judicial,

siendo así el principal responsable de su gestión administrativa. Sus atribuciones incluyen, sobre todo, la designación de ministros de cortes superiores, la preparación y ejecución del presupuesto judicial, la creación de tribunales e inclusive, el control disciplinario de instancias inferiores. La autoridad de la Corte dentro del espacio judicial se extiende así más allá de su capacidad de aplicar el derecho en última instancia, gracias a la acumulación de funciones administrativas, mismas que permiten, entre otros, el control sobre las designaciones y promociones al interior de los tribunales y, por consiguiente, la preservación de redes de padrinazgo político-judicial.

Los años 1990 marcan la inscripción del tema judicial dentro del debate político y el inicio de reformas. Diferentes factores explican el creciente interés por la cuestión. Desde la década anterior, diversas agencias o instituciones internacionales habían contribuido a plantear el tema de la modernización judicial en América Latina¹. Así, los años

¹ En el espacio internacional, el ILANUD actúa como uno de los primeros promotores de reforma y modernización de la justicia. Enfocado en la temática de la protección de los derechos de los acusados, el ILANUD promueve, entre otros, el abandono del sistema penal inquisitorio, poniendo en cuestión prácticas establecidas en los sistemas judiciales latinoamericanos.

1980 dan lugar a innovaciones tales como: las primeras evaluaciones integrales del sistema judicial; la creación de nuevos departamentos administrativos orientados a la gestión de personal, estadísticas o elaboración de proyectos de ley; la organización de los primeros congresos judiciales en torno a la temática de la modernización. A partir de los años 1990, el tema de la justicia ocupa un mayor lugar en la agenda reformadora de actores internacionales, sumándose a tales esfuerzos agencias de cooperación (en particular la Usaid) o instituciones financieras como el Banco Mundial.

Sin embargo, más allá de una importación mecánica de saberes y experticias provenientes del espacio internacional, la reforma de la justicia responde ante todo a condiciones locales, en particular dentro del espacio político. Éstas se refieren a sus reorganizaciones frecuentes y altos niveles de volatilidad (Pachano, 2007). En un espacio tal, caracterizado por la fluidez, la ausencia de mayorías estables en el legislativo y por la presencia de gobiernos minoritarios, se presencia una necesidad permanente de encontrar soluciones institucionales a los

problemas de gobernabilidad que resultan de dichas condiciones. En consecuencia, desde 1979, los esfuerzos de la clase política se dirigen regularmente hacia la redefinición de las reglas del régimen democrático, la implementación de nuevos diseños institucionales y la reformulación de acuerdos políticos. Esta búsqueda constante de nuevos modelos de gobernabilidad abre la vía a cambios en la organización del poder judicial.

En muchos sentidos, la reforma constitucional de 1992 marca un momento inaugural en la historia de reformas judiciales (Andrade, Ávila, 2008). Promovida bajo el gobierno de Sixto Durán Ballén (1992-1996), la reforma de 1992 se presenta como el momento de "modernizar" el Estado siguiendo una lógica neoliberal. Con respecto al sistema de justicia, permite la introducción de cambios notorios en la organización y funciones de la Corte Suprema. Dicho tribunal abandona así sus atribuciones tradicionales de tercera instancia para convertirse en un tribunal de casación, siguiendo una lógica de racionalización judicial; su composición interna cambia con el aumento de sus integrantes de

16 a 31, al igual que la creación de salas especializadas; finalmente, se redefinen los mecanismos de designación de magistrados, modificando arreglos político-judiciales existentes desde el siglo XIX².

La importancia de la reforma radica en que, por primera vez desde los inicios de la época republicana, la organización y el funcionamiento del poder judicial son el objeto de modificaciones considerables. En particular, se trata de la primera vez que son revisados los mecanismos de designación de magistrados, modo tradicional de subordinación de la justicia. La reforma de 1992 modifica el procedimiento, ampliando al ejecutivo y a la misma Corte la capacidad de *proponer* candidatos, cuya selección final permanece en manos del Congreso. Si el nuevo procedimiento difiere poco del anterior, no representa menos que un primer distanciamiento con las normas establecidas y una primera puesta en duda de los poderes del legislativo por encima de la justicia³.

Si la reforma de 1992 indica un primer cambio de importancia en el funcionamiento de la justicia, éste será más pronunciado con reformas posteriores. El trabajo constitucional es permanente a lo largo de la década, posibilitando la implementación de nuevos arreglos institucionales. Iniciativas de reforma son en gran medida el producto de la desestructuración del sistema de partidos y los frecuentes problemas de gobernabilidad que conducen a momentos tan notorios como la destitución de Abdalá Bucaram en febrero de 1997 y la adopción de una nueva constitución un año más tarde. En esta ocasión, la convocatoria a una nueva asamblea constituyente representa una de las soluciones institucionales por medio de las cuales el gobierno interino de Fabián Alarcón busca dar salida a la crisis política provocada por el gobierno "bucaramista". Las reformas constitucionales brindan así oportunidades para el retorno a dinámicas ordinarias del funcionamiento institucional en un momento de crisis, canalizando la conflictividad partidaria hacia

² La reforma trae consigo otras innovaciones como la promoción de la oralidad y la primera mención de un consejo de la judicatura, cuya creación no será efectiva hasta 1998.

³ Cabe resaltar que la reforma produce numerosos debates y propuestas de designación, reflejando una preocupación en el debate público de revisar la relación entre justicia y política.

un terreno de juego común como la redefinición de las reglas democráticas.

En este movimiento de reformas, el tema de la justicia ocupa un lugar decisivo en el debate político. Su “despolitización” se convierte en un referente reformador a medida que el debate constitucional permite la implementación de nuevos mecanismos destinados a preservar los tribunales – al menos *formalmente*—de toda intervención externa. La cooptación es, posiblemente, la innovación más significativa de la década, eliminando en principio toda participación de actores políticos en la designación de magistrados. Su adopción por referendo en mayo de 1997 y consiguiente inclusión en la Constitución de 1998 establecen un nuevo modelo de gobierno judicial en el cual los magistrados en funciones tienen la atribución de llenar puestos vacantes dentro de la institución en caso de dimisión o deceso de alguno de sus miembros. Además de la cooptación, otras medidas implementadas en paralelo contribuyen al modelo de autorregulación de la Corte, dentro de las cuales resaltan la adopción de mandatos indefinidos – garantizando, en principio, la

estabilidad de los magistrados – y la suspensión de destituciones por medio de juicios políticos.

Tales cambios – posibles en un contexto de fluidez como el que caracteriza la política ecuatoriana a finales de los años 1990 – no representan menos que una ruptura con los mecanismos institucionales que habían permitido la subordinación histórica de la justicia a la política. Sin embargo, su adopción no significa en la práctica el retiro de los partidos del terreno judicial. Al contrario, los nuevos arreglos institucionales crean otras oportunidades para la captura de los tribunales, al mismo tiempo que se busca blindarlos de cualquier intervención futura. Así, la cooptación no es puesta en práctica sin antes proceder a una nueva designación de magistrados en la cual los principales partidos del momento, en especial el Partido Social Cristiano (PSC), buscan consolidar una influencia duradera dentro de la Corte. Este blindaje no ofrece, sin embargo, los resultados previstos. La imposibilidad de nuevos repartos en un espacio político altamente fluido produce iniciativas extraordinarias para nuevas designaciones a medida

que los partidos que adquieren protagonismo en los años 2000 tratan igualmente de asentar su influencia en el terreno judicial⁴.

Otras innovaciones en el mismo periodo, como la creación del Consejo de la Judicatura en 1998 en calidad de órgano administrativo de la justicia, participan del mismo movimiento de distanciamiento con el modo heredado de gobierno judicial. La extensión exacta de las competencias del Consejo es, durante años, objeto de debate y refleja la tensión que genera frente a magistrados que buscan, al contrario, preservar el papel rector de la Corte Suprema dentro del poder judicial. Sin embargo, al contrario de los pedidos de magistrados, y provocando su mayor resistencia, reformas ulteriores consolidan más bien la posición de la nueva institución, eliminando toda función administrativa de la Corte. Tal es el caso de la reforma constitucional del 2007/2008⁵.

Al final, el modelo de gobierno judicial implementado con la Constitución de 1998 tiene una corta duración. Diez años más tarde, la llegada al poder de Rafael Correa y el movimiento Alianza País (AP) dan lugar a un nuevo ciclo de reforma, apoyado en las temáticas de cambio y ruptura con un pasado neoliberal. Correa y AP emergen como alternativas a la clase política del momento, desacreditada bajo el lema de una "partidocracia". De esta manera, el proceso constituyente del 2007/2008 se presenta como un momento de reconstrucción y autonomización del Estado, a diferencia de lógicas prevaecientes de privatización y corporativización.

Con respecto a la justicia, la nueva Constitución trae modificaciones importantes, dejando atrás la cooptación, los mandatos indefinidos y la prohibición de destitución de magistrados. No obstante, en lugar de marcar un retorno a una modalidad preexistente de

⁴ El episodio breve de la Pichi-corte es revelador de esta situación. Ante la imposibilidad de una nueva designación de magistrados, diputados gobiernistas minoritarios y roldosistas negocian una nueva repartición en la Corte. La caída del gobierno de Lucio Gutiérrez produce, sin embargo, la remoción de los magistrados.

⁵ En tal ocasión, los magistrados de la Corte presentan a la Asamblea Constituyente un proyecto de reformas (Corte Suprema de Justicia, 2008) en el cual defienden, entre otros, el mantenimiento de los dispositivos de autogobierno presentes en la Constitución de 1998, y la eliminación del Consejo de la Judicatura en favor de unidades administrativas dentro de la Corte.

control legislativo sobre la Corte, la nueva Constitución fortalece las atribuciones del Consejo de la Judicatura. Investido de nuevas competencias, el Consejo se convierte en la institución central del gobierno judicial, siendo responsable, entre otros, de todos los aspectos relacionados con la selección, formación, promoción o sanción de jueces, incluidos aquellos que conforman la renombrada Corte Nacional de Justicia. Ésta, por su lado, pierde definitivamente todas las funciones administrativas que previamente habían valido su autoridad al interior del espacio judicial. Por medio del Consejo se presencia un proceso de estatización, en el cual la administración judicial se encuentra vinculada de diversas maneras a instituciones nuevas que complejizan la estructura estatal. Así, el Consejo de la Judicatura depende del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social para la designación de sus miembros; coopera con el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos para la elaboración de políticas de reforma y modernización; inscribe su accionar en el marco global de

objetivos fijados por la Secretaría Nacional de Planificación, enunciados en el *Plan Nacional del Buen Vivir*. Finalmente, por medio del Consejo se distingue la promoción de nuevos modelos organizativos siguiendo una racionalidad de gestión pública transversal a la administración estatal⁶. La inscripción marcada de la administración judicial en el aparato estatal evidencia una nueva transformación en el gobierno de la justicia, distinta de fórmulas experimentadas previamente basadas en principios de control político por el Congreso, o de autorregulación de la Corte. En este esquema, la justicia participa en una lógica de construcción y robustecimiento del Estado.

Un nuevo capítulo en la historia de políticas judiciales se abre con la conclusión de la presidencia de Rafael Correa y la llegada de Lenín Moreno al poder. Como sucesor de Correa, la elección de Moreno anuncia, en principio, la continuación de las políticas implementadas durante la década pasada. Sin embargo, prontamente, el nuevo presidente

^{6/} Desde el 2011, el Consejo de la Judicatura orienta su actividad hacia los principios de la Nueva Gestión Pública. Esto se ve en la implementación de modelos organizativos basados en la idea de "flujos", o en la profusión de indicadores cuantitativos para medir el trabajo judicial.

se vuelca en contra de su antecesor, buscando desprenderse del legado “correísta”. Tal distanciamiento se presencia desde los primeros meses de gobierno, en las iniciativas de diálogo con antiguos partidos de oposición, y se agudiza con la aparición de nuevas controversias relacionadas a temas como la corrupción o la situación económica del país.

Más allá de la rivalidad que se desarrolla entre los dos dirigentes, la nueva postura gobiernista trae consigo cambios en la política pública. De forma notoria, el gobierno de Moreno pone fin al proyecto de construcción estatal que había caracterizado la última década, adoptando medidas de contracción visibles, entre otros, en la disminución del gasto público, y del número de funcionarios y de instancias gubernamentales. En materia de justicia, dicho giro provoca una nueva recomposición en el gobierno judicial. Con una menor articulación a otras instancias estatales⁷, el Consejo de la Judicatura se ve inscrito en los esfuerzos de “descorreización”

de la administración promovidos desde la presidencia. Así, el reemplazo de sus integrantes en el 2019 da lugar a una evaluación integral de la Corte Nacional y la sustitución de más de la mitad de sus jueces⁸. De tal manera, el modelo estatizado de gobierno judicial que se implementa durante la presidencia de Correa se ve reducido desde el 2017 a sus funciones elementales de disciplina y de control, dejando atrás la participación en una política general de Estado.

Reforma judicial: elementos para un análisis del cambio institucional

Plantear una mirada complementaria a aquella presente en la literatura sobre los cambios vividos por la justicia ecuatoriana significa desprenderse de lecturas orientadas hacia una evaluación de su independencia como indicador de la calidad de la democracia. Tal punto de vista circunscribe, en efecto, la complejidad de la trayectoria de reformas a una subordinación continua de

⁷ Dentro de las instituciones suprimidas por el gobierno de Moreno se encuentran la Secretaría Nacional de Planificación y el Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos que previamente habían participado en la elaboración de políticas judiciales.

⁸ El reemplazo de los jueces de la Corte se da en medio de diferentes juicios que buscan involucrar a miembros del gobierno anterior, incluido el expresidente Correa, en diferentes casos de corrupción.

la justicia. Así, el alcance de cambios en la organización, funcionamiento y regulación de la justicia permanece oculto bajo la sola óptica de una independencia deficiente. Reorientar la mirada en cómo se han recompuesto los vínculos entre justicia y política – en lugar de preguntar si existen o no – abre una serie de pistas analíticas que serán presentadas a continuación.

En primer lugar, es posible resaltar la idea de *cambio* frente a lecturas analíticas que señalan el relativo inmovilismo de un poder judicial continuamente subordinado a la política. La hipótesis de cambio propuesta aquí sugiere el paso de un modo establecido de regulación político-partidaria de la justicia, a un modo de regulación político-estatal. Esta transformación se produce en dos tiempos. Primero, un momento inicial de recomposición del gobierno judicial se presenta en los años 1990 con diferentes reformas constitucionales que tienen como punto común la ruptura de vínculos institucionalizados que habían supeditado la justicia a la política desde el siglo XIX. Igualmente, la década se distingue por las primeras restricciones a las

atribuciones administrativas de la Corte Suprema con la creación del Consejo de la Judicatura. Una vez realizado este distanciamiento inicial con el modo tradicional de gobierno judicial, un segundo momento de reforma, bajo el gobierno de Rafael Correa, marca una integración mayor de la administración judicial al aparato estatal. Así, poderes históricamente atribuidos al Congreso, en particular la capacidad de nombrar y remover magistrados, dan lugar al final del periodo estudiado a procedimientos administrativos por parte del Consejo de la Judicatura, el cual, sin lograr desprenderse de influencias políticas, inscribe su acción en un movimiento más amplio de construcción estatal. Los cambios introducidos durante la presidencia de Lenín Moreno alteran parcialmente este modelo de gobierno judicial. Sin el marco de una política de Estado, el Consejo de la Judicatura reorienta sus funciones de disciplina y de control, articulándose con las nuevas prioridades de las autoridades políticas. El Consejo participa de tal manera en los esfuerzos por eliminar la influencia “correísta” en la administración judicial.

Tras un primer postulado de cambio, una segunda idea central de la argumentación consiste en que las reformas observadas en el periodo indicado responden a estrategias políticas de conquista y preservación del poder. La influencia de la política, lejos de ser un impedimento de renovación judicial – como se ha visto en la literatura –, se presenta más bien como el motor central detrás de las iniciativas de cambio. Por consiguiente, se desprenden dos niveles complementarios de análisis. El primer nivel lleva a pensar las reformas de la justicia como *soluciones institucionales* (Dobry, 2009) a los repetidos problemas de gobernabilidad que encuentra la clase política ecuatoriana. La historia de reformas es, en efecto, indisociable de las transformaciones y reestructuraciones del espacio político, mismas que producen esfuerzos permanentes para redefinirlas reglas y los acuerdos que sustentan el régimen democrático. Siguiendo esta perspectiva, los cambios adoptados en los años 1990 no se pueden entender sin tomar en cuenta el efecto desestabilizador que produce la desestructuración del sistema de partidos implementado desde la transición democrática de 1979.

Así, reformas como la de 1992 no es externa a la recomposición que atraviesa la derecha ecuatoriana y, en particular, a las fracturas que debilitan el PSC. En efecto, la iniciativa de reforma constitucional promovida por Sixto Durán Ballén es indisociable de los esfuerzos de construcción de una nueva base de apoyos políticos tras su separación del partido. Igualmente, las reformas de 1997 y 1998, que llevaron a la adopción de nuevos mecanismos de independencia judicial, son una respuesta directa a la crisis provocada por el gobierno de Abdalá Bucaram y la búsqueda de nuevas formas de gobernabilidad.

Como complemento a la idea de soluciones institucionales, el segundo nivel de análisis sitúa las reformas de la justicia como instrumentos en el marco de estrategias políticas de *preservación hegemónica* (Hirschl, 2007). En este sentido, reformas que buscan dotar a las instituciones judiciales de mayor autonomía responden en gran medida a las estrategias de autopreservación de grupos dominantes que ven en ellas una línea de acción favorable (o en todo caso la menos desfavorable) a fin de preservar sus preferencias frente al

riesgo de una posible pérdida de poder. Dentro de este esquema, las reformas implementadas en los años 1990 para limitar la participación política en la designación de magistrados, lejos de contribuir a una independencia renovada de la Corte, participan en la recomposición de vínculos político-judiciales. En 1992, por ejemplo, la inclusión del poder ejecutivo y de la Corte en la postulación de candidatos a la magistratura no se produce sin la fijación de un periodo de gracia en el cual el Congreso mantendría la mano exclusiva sobre las designaciones, asegurando así los intereses de los partidos del momento. De igual manera, la adopción de la cooptación en 1998 viene acompañada de nuevos esfuerzos por parte del Congreso – en especial el Partido Social Cristiano – para nombrar una nueva magistratura y mantener su influencia en la Corte. Si tales acciones reflejan la hesitación de una clase política para ceder su dominio sobre la justicia, la década siguiente revela el grado de resistencia que generan los nuevos arreglos institucionales⁹. Superada la crisis de 1997 que condujo

a la adopción de una nueva Constitución, el debate político de los años 2000 ve, en efecto, el surgimiento de nuevas temáticas en torno la “irresponsabilidad” de los magistrados, en adelante exentos de juicios políticos, y la necesidad de un retorno a mecanismos de “control político” sobre la Corte.

En lo que concierne el periodo de gobierno de Rafael Correa y AP, se evidencia la misma dinámica de la reforma como solución institucional a los problemas de gobernabilidad de la nueva clase política y como instrumento de preservación hegemónica. La llegada al poder de Correa abre un nuevo ciclo de reestructuración del espacio político en el cual AP se establece, de forma inédita, como la organización partidaria dominante en el país. Sin embargo, más allá de su peso político y capacidad de movilización electoral, los actores de AP encuentran desde los momentos iniciales de la nueva presidencia, numerosos obstáculos para llevar a cabo un programa de reformas basado en el fortalecimiento del Estado. Los actores de AP se

⁹ Los años 2000 dan lugar a algunas iniciativas de ley para regular el procedimiento de cooptación. Se trata así de limitar el papel de los magistrados, retirando la posibilidad de presentar candidatos y asignándola a organizaciones sociales por medio de las cuales los partidos pueden intervenir.

enfrentan tanto a la resistencia de una clase burocrática establecida en sus prácticas, como al antagonismo abierto de grupos opositores a una mayor presencia estatal. Así, el tema de la justicia interviene con más fuerza en los momentos en donde entra en juego la capacidad misma del gobierno de aplicar un programa de reformas: la Asamblea Constituyente de 2007/2008 y el referendo constitucional del 2011. En ambas ocasiones, se evidencia un hilo conductor con respecto a la justicia orientado hacia la necesidad de renovar una clase judicial establecida con vínculos a la "partidocracia" y promover nuevos actores y modos de gobierno. La reforma de la justicia actúa como respuesta a los problemas de gobernabilidad que encuentra el gobierno de Correa, al mismo tiempo que contribuye a su consolidación por medio de la promoción de una nueva clase judicial más afín a las políticas de la Revolución Ciudadana.

Finalmente, un tercer hilo argumentativo concierne a la transformación de la institución judicial. Tomando como ejemplo la designación de magistrados, se observa a lo largo del periodo estudiado, la presencia de juristas

cercanos a un perfil del notable del derecho característico de las élites administrativas en América latina durante el siglo XX (Dezalay, Garth, 2002), y cuyos rasgos distintivos son la movilidad profesional y la estima social. Se trata, en efecto, de juristas capaces de apoyarse en su conocimiento generalista del derecho y en una sólida red de relaciones sociales para forjar una imagen de prestigio y ocupar cargos destacados en la jerarquía social. El acceso de juristas notables del derecho a la Corte Suprema se articula al modo de designación por parte del Congreso en el cual las dinámicas de padrinazgo requieren la cercanía entre profesionales del derecho y actores políticos. Esta cercanía es, en efecto, un criterio indispensable para todo jurista deseoso de acceder a la magistratura. De esta manera, los magistrados son, en múltiples ocasiones, juristas con vínculos conocidos, o incluso experiencias previas, en el espacio político. Sin embargo, más allá de las afiliaciones políticas, la dimensión *notabiliaria* de la Corte viene acompañada de representaciones legitimadoras específicas según las cuales el prestigio y renombre de un magistrado actúan

como requisitos únicos para ocupar la más alta magistratura. Declaraciones de congresistas en los momentos de designación van en este sentido al indicar que “no necesita[n] que se lea su currículum, porque [sus] trayectorias públicas y en el campo del Derecho está[n] comprobadas y todos lo conocen” (Congreso Nacional del Ecuador, 1988, 45).

Reformas ulteriores modifican esta manera de concebir la institución judicial, redefiniendo los principios legitimadores sobre los cuales se sustenta. Al opuesto de la idea de prestigio, cambios en la designación de magistrados durante el gobierno de Rafael Correa privilegian las nociones de concurso y evaluación para acceder a la Corte¹⁰. A título ejemplar, la transición judicial emprendida en 2011/2012 refleja esta transformación al implementar una modalidad de designación basada principalmente en pruebas de conocimientos y aptitudes, relegando a un segundo plano la valorización de experiencias profesionales previas – principal recurso de los magistrados en

periodos anteriores para asegurar su designación a la Corte. En esta ocasión, numerosos cuestionamientos restan credibilidad al procedimiento, denunciando la intervención del gobierno y dejando entrever la permanencia de formas de padrinazgo en torno a miembros de AP. Sin embargo, más allá de la sospecha de intervención oficiosa por parte de actores partidistas, la dimensión política del procedimiento se presencia ante todo en sus aspectos formales y la revalorización de los recursos que hacen posible el acceso al principal tribunal del país. Así, la selección de una Corte más joven y mejor dotada de capital académico – pero sin el prestigio o renombre de generaciones previas de magistrados – participa en la búsqueda de una nueva legitimidad para la institución y para el proyecto político dentro del cual se lleva a cabo su promoción:

“[El concurso] implicó una serie de oportunidades para los jueces de carrera, jueces jóvenes que no teníamos ninguna posibilidad de ir a

¹⁰ En años anteriores, modalidades de concurso fueron implementadas para la selección de magistrados. Sin embargo, reproducían una lógica notabiliaria al basarse solamente en la valorización de trayectorias profesionales, privilegiando así candidatos pertenecientes a la élite judicial.

la Corte Nacional.”. (Jueza nacional desde el 2012, 2014, entrevista).

“[Antes eran] vacas sagradas, era muy complicado, no había la concepción que el ejercicio de la justicia era un servicio. [...] Esa mentalidad ha cambiado mucho” (Jueza nacional desde el 2012, 2014, entrevista).

De esta manera, se desprende un tercer hilo argumentativo que resalta las dinámicas en juego en los procesos de cambio institucional. Sin recaer en el debate político que identifica los vicios o méritos de cada modalidad de designación, se busca considerar la naturaleza política intrínseca a cada una de ellas. En efecto, la politización en la selección de magistrados no se limita sólo a los intereses de actores políticos, pero se extiende al *tipo de profesional* que es favorecido por un modo particular de designación. La experiencia del gobierno “correísta” muestra esta dinámica, pero también las resistencias que encuentra para promover una nueva clase judicial¹¹.

Conclusión

Tomar la justicia en Ecuador como objeto de estudio sitúa al investigador frente a diversos tipos de discursos, tanto en la literatura académica como en el debate público, orientados hacia la ausencia de cambios en su modo de operar. A pesar de reformas continuas que han replanteado su organización institucional y expandido sus competencias formales, la justicia sigue demostrando una constante de subordinación a la política. Ante esta imagen, el presente artículo plantea reorientar la mirada hacia una apuesta analítica apartada de los debates de independencia. Se trata así de identificar dinámicas de cambio en lugar de la imagen prevaleciente de inmovilismo y continuidad. De esta manera, la lectura propuesta enfatiza las reformas que han marcado la trayectoria de la justicia, y que han conducido a la recomposición del gobierno judicial. Esta recomposición está presente en: la redefinición de las modalidades de designación de jueces y magistrados; la redefinición del

¹¹ A pesar de los esfuerzos de renovación promovidos durante el gobierno de Correa, eventos posteriores demuestran la marcada oposición que éste encuentra entre profesionales del derecho. Así, al momento que el gobierno de Moreno se vuelca en contra de su antecesor puede apoyarse con relativa facilidad en las instituciones de justicia para sancionar al expresidente y sus cercanos acusados de corrupción.

puesto que ocupa el principal tribunal de justicia dentro del espacio judicial; la creación de una institución especializada en la administración de la justicia; y, sobre todo, la pérdida formal de atribuciones legislativas por encima de la Corte. Dichos cambios no representan menos que el abandono de arreglos institucionales establecidos desde los inicios de la época republicana y una nueva concepción de la institución judicial.

Por medio de esta discusión se pueden identificar algunas de las limitaciones que acompañan el uso analítico de nociones normativas como la independencia. Lejos de representar una categoría neutra o universal, la "independencia" se presenta como una categoría nativa, disponible para diferentes tipos de usos e interpretaciones por parte de actores políticos y judiciales. La revisión de diferentes modos de gobierno judicial refleja así cómo cada uno moviliza concepciones propias de la misma, articuladas a formas específicas de politización. De esta manera, la designación de magistrados por parte del Congreso no es considerada, por sus protagonistas, una violación de la independencia al estar basada

en una concepción *notabilitaria* según la cual "sólo los nombres [de los magistrados] constituyen en verdad una garantía de que [...] se administrará debidamente la justicia" (Congreso Nacional del Ecuador, 1988, 43). Así mismo, con la Constitución del 2008, el traslado de todas las competencias administrativas al Consejo de la Judicatura y su seguida inscripción en el aparato estatal se apoya en concepciones propias de la independencia al ser visto, en su concepción inicial, como una forma de proteger a los jueces de posibles sanciones por parte de superiores jerárquicos. Finalmente, enfatizar la articulación entre formas de independencia y politización permite identificar los límites en los modos de gobierno que parecen los más adecuados para proteger a los tribunales de intervenciones externas. De esta manera, innovaciones como la cooptación marca el fin de los vínculos institucionales que habían atado históricamente la justicia a la política, mas no necesariamente un avance hacia una mayor independencia. En efecto, el principio auto-selectivo sobre el que se basa contribuye a la reproducción de una élite judicial, limitando sus posibilidades de renovación o democratización.

Bibliografía

Andrade, S., Ávila L. [Eds.]. (2008). *La transformación de la Justicia*. Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Ávila, L. (2008). Legitimidad social e independencia judicial interna. En S. Andrade, L. Ávila (Eds.), *La transformación de la Justicia* (pp. 45-84). Quito: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

Basabe, S., Llanos, S. (2014). La Corte Suprema del Ecuador en el período democrático (1979-2013): Entre la inestabilidad institucional y la influencia partidista. *América Latina Hoy*, (67), 15-63. <https://doi.org/10.14201/alh2014671563>

Basabe, S., Pachano, S., Mejía, A. (2010). La democracia inconclusa: Derechos fundamentales, instituciones políticas y rendimientos gubernamentales en Ecuador (1979-2008). *Revista de Ciencia Política*, 30(1), 65-85. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-090X2010000100005>

Basabe, S., Polga-Hecimovich J. (2012). Legislative Coalitions and Judicial Turnover under Political Uncertainty: The Case of Ecuador. *Political Research Quarterly*, XX(X), 1-13. <https://doi.org/10.1177/1065912911436319>

Briquet, J.-L. (1998). La politique clientélaire. Clientélisme et processus politiques. En J.-L. Briquet, F. Sawicki (Eds.), *Le clientélisme politique dans les sociétés contemporaines* (pp. 7-37). Paris: Presses Universitaires de France.

Burbano, F., Rowland, M. (2003). Conclusiones y recomendaciones generales. En F. Burbano (Ed.), *Antología. Democracia, gobernabilidad y cultura política* (pp. 163-186). Quito: Flacso-Ecuador.

Castro-Montero, J., Van Dijck, G. (2017). Judicial Politics in Unconsolidated Democracies: An Empirical Analysis of the Ecuadorian Constitutional Court (2008-2016). *The Justice System Journal*, 38(4), 380-398. <https://dx.doi.org/10.1080/0098261X.2017.1327336>

Congreso Nacional del Ecuador. (1988). Acta de sesión ordinaria, 35, 26 de septiembre.

Corte Suprema de Justicia. (2008). *Propuesta de reforma constitucional para el sector justicia*. Quito.

Dobry, M. (2009), *Sociologie des crises politiques*. Paris: Presses de Sciences po.

Dobry, M. (2002). Valeurs, croyances et transactions collusives. Notes pour une réorientation de l'analyse de légitimation des systèmes démocratiques. En J. Santiso (Ed.), *A la recherche de la démocratie. Mélanges offerts à Guy Hermet* (pp. 103-120). Paris: Karthala.

Fontaine, G., Fuentes J. (2020). La reforma institucional inacabada. En M. Granda (Ed.), *Antología de la democracia ecuatoriana: 1979-2020* (pp. 97-128). Quito: Consejo Nacional Electoral – Instituto de la Democracia.

Freidenberg, F., Pachano, S. (2016). *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso-Ecuador.

Grijalva, A. 2012. Independencia, acceso y eficiencia de la justicia constitucional en Ecuador. En G. Martínez (Ed.), *Genealogía de la justicia constitucional ecuatoriana* (pp. 171-190). Quito: Corte Constitucional del Ecuador – Centro de Estudios y Difusión del Derecho Constitucional.

Grijalva, A. (2011). Independencia Judicial y derechos en Ecuador. , *Ecuador Debate*, 83, 35-42. <http://hdl.handle.net/10469/3570>

Grijalva, A. (2010). *Courts and Political Parties: The Politics of Constitutional Review in Ecuador*. Saarbrücken: VDM Verlag.

Guerrero, E. (2015). Reforma judicial como prueba de la democracia delegativa en Ecuador: Análisis institucional y comportamiento de la Función Ejecutiva. *Cálamo. Revista de estudios jurídicos*, 4, 68-71. <http://www.calamo.ec/number/4>

Hirschl, R. (2007). Towards Juristocracy. *The Origins and Consequences of the*

New Constitutionalism. Cambridge – Londres: Harvard University Press.

Pachano, S. (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en el Ecuador*. Quito: Flacso.

Pásara, L. (2014). *Independencia judicial en la reforma de la justicia ecuatoriana*. Washington D.C.-Bogotá-Lima: Fundación para el Debido Proceso-Dejusticia-Instituto de Defensa Legal.

Verdesoto, L. (2014). *Los actores y la producción de la democracia y la política en Ecuador. 1979-2011*. Quito: Abya-Yala.